

O ESTADO DA NAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS 2019

Menos reformas, Melhores políticas

Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

COORDENADORES



FICHA TÉCNICA

Título: O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas

Direção: Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

Coordenação Editorial: Isabel Flores

Revisor: José Vítor Malheiros

Editor: IPPS-ISCTE (Instituto para as Políticas Públicas e Sociais)

Design e Ilustração: Silas Ferreira

Impressão: VASP

Tiragem: 500 exemplares

1ª edição: Julho 2019

ISBN: 978-989-8990-01-3

Depósito Legal: 457958/19

Todos os direitos reservados IPPS-ISCTE.

Com o apoio de Caixa Geral de Depósitos



Índice

INTRODUÇÃO

- Menos reformas, melhores políticas** 5
Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

- O frágil panorama das qualificações da população portuguesa** 7
João Trocado da Mata

SAÚDE

- SNS ainda não encontrou forma de garantir a universalidade e a generalidade de cuidados** 13
Tiago Correia

CULTURA

- Escasso financiamento e pessoal continuam a condicionar acesso à criação e fruição cultural** 19
Jorge Barreto Xavier

CIÊNCIA E TECNOLOGIA

- O desafio do crescimento e do impacto da investigação** 26
Tiago Santos Pereira

AMBIENTE

- Uma legislação ambiciosa com impactos muito aquém do desejado** 33
Catarina Roseta-Palma

TERRITÓRIO

- Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação** 41
João Ferrão

DESIGUALDADES

- Combater a desigualdade a partir da base é fundamental, mas insuficiente** 48
Frederico Cantante

EMPREGO

- Perda de qualidade do emprego só foi parcialmente recuperada** 55
Paulo Marques

PRODUTIVIDADE

- Reforço da produtividade e da competitividade exige mais empresas de maior dimensão** 62
Ricardo Paes Mamede

FINANÇAS PÚBLICAS

- Os bons resultados da disciplina orçamental não anulam o risco representado pela dívida pública** 69
Miguel St'Aubyn

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- O desafio de mobilizar e requalificar a Administração Pública** 74
César Madureira e Maria Asensio

JUSTIÇA

- Ainda demasiado lenta, ainda demasiado cara** 81
Conceição Gomes

DEFESA

- As Forças Armadas não conseguem atrair e reter os profissionais de que necessitam** 87
Helena Carreiras

DEMOCRACIA

- A sociedade civil local tem contribuído para políticas públicas mais democráticas e inclusivas** 93
Tiago Fernandes

Território

Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação

João Ferrão¹

O conceito de política de ordenamento do território é recente. É verdade que desde meados do século XIX existem em Portugal políticas de ordenamento agrícola e florestal e políticas de planeamento urbanístico. Mas apenas nos anos 1960, com a modernização urbano-industrial do país e uma maior abertura às agendas internacionais, foram dados os primeiros passos em direção ao que viria mais tarde a autonomizar-se como política de ordenamento do território.

O processo de modernização de Portugal trouxe para a agenda política dois temas com grande impacto mediático e social: por um lado, o crescimento rápido e desordenado das principais cidades do país e, por outro, o aumento das disparidades entre as áreas urbano-industriais

e demograficamente dinâmicas (o “litoral”) e as áreas rurais em regressão económica e demográfica e com problemas graves de acessibilidades (o “interior”). Numa primeira fase, as respostas a esses problemas foram

desenvolvidas no âmbito de dois domínios de política então em forte ascensão a nível internacional e europeu: a política ambiental (proteção de solos com valor ecológico e agrícola em relação ao avanço da urbanização, salvaguarda paisagística, combate à poluição, etc.) e a política de desenvolvimento regional (combate às assimetrias regionais).

O ordenamento do território tem tido um papel marginal e algo errático nas orgânicas dos governos

A política de ordenamento do território, tal como a conhecemos hoje, autonomiza-se em Portugal nos anos 1990, através de um conjunto de medidas legislativas

¹ Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

que vão desde a obrigação imposta a todos os municípios de elaborarem um Plano Diretor Municipal (PDM), em 1990, até à aprovação da primeira Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1998). Pela primeira vez, as políticas de ordenamento do território envolvem uma visão integrada de diferentes espaços (incluindo áreas urbanas e rurais) e articulam diferentes níveis administrativos de planeamento (nacional, regional e local). Apesar da evolução entretanto verificada em termos de conceções e finalidades da política de ordenamento do território, esta é a visão ainda hoje prevalente nos cidadãos e em muitos decisores políticos: a política de ordenamento do território tem como finalidade regular o uso, ocupação e transformação do solo (isto é, definir o que se pode e deve fazer em distintos tipos de espaços), através de planos de diferente natureza e escala geográfica.

O conceito de política de coesão territorial é ainda mais recente. A ideia de coesão territorial, que está presente de forma implícita na política de coesão da União Europeia, visa reduzir as disparidades entre as regiões dos Estados-membros, recorrendo a mecanismos de natureza redistributiva através da atribuição de fundos estruturais em função do grau de desenvolvimento de cada região. A sua finalidade é aumentar a coesão económica e social ao nível dos Estados-membros e da União Europeia, baseada, nomeadamente, numa ambiciosa política de desenvolvimento regional de âmbito europeu.

Com o Tratado de Lisboa (2007), a política de coesão europeia incorpora explicitamente a componente territorial. A política de coesão visa, desde então, aumentar não só a coesão económica e social, mas também a coesão territorial, um conceito em debate a nível político desde o início dos anos 1980. Esta evolução do conceito de política de coesão é crucial, dado que o ordenamento do território não é uma competência da União Europeia, sendo da exclusiva responsabilidade dos Estados-membros. Sem alterar essa separação de poderes, a integração de uma terceira dimensão - a territorial - na política de coesão cria um contexto favorável a um alinhamento dos objetivos das políticas nacionais de ordenamento do território com orientações e opções estratégicas de desenvolvimento do

conjunto do espaço europeu, uma tendência informalmente em curso desde o final dos anos 1990, mas que ganha agora uma nova legitimidade.

O entendimento do que é e para que serve a política de ordenamento do território torna-se, assim, mais amplo e exigente, mas também mais equívoco em termos de âmbito (relação imprecisa com outras políticas, sobretudo as “velhas” políticas de desenvolvimento regional, rural e local) e de exequibilidade (desproporção entre finalidades, por um lado, e meios e poder para a sua efetiva concretização, por outro). De facto, à função fundadora de regulação do uso e ocupação do solo através de planos adiciona-se agora uma outra, associada a uma visão mais estratégica, prospetiva e participa-

da das políticas de ordenamento do território: a articulação de políticas setoriais e a coordenação de entidades relevantes para o desenvolvimento sustentável e democrático de um dado território, seja ele uma área metropolitana ou um troço da orla costeira, uma região ou uma área protegida. Esta nova visão coloca a tónica na criação de

oportunidades a par das preocupações de proteção e salvaguarda, atribui uma importância redobrada à construção coletiva de futuros sustentáveis, e assenta em novos conceitos, como governança territorial, coesão territorial e desenvolvimento de base territorial, elevando a missão da política de ordenamento do território a um patamar ambicioso de coordenação racionalizadora tanto de políticas setoriais com incidência num mesmo espaço como entre os vários níveis administrativos.

Os efeitos desastrosos resultantes dos processos de racionalização de diferentes redes de equipamentos setoriais (encerramento de unidades de educação, saúde, justiça, correios, etc.) desenvolvidos sem qualquer articulação entre si, afetando sistematicamente os mesmos territórios e alimentando ao nível local dinâmicas regressivas de difícil reversão, ou acontecimentos dramáticos como os incêndios de 2017, vêm dar razão aos que defendem esta visão ambiciosa e integrada de ordenamento do território. Esta visão choca com o papel marginal e algo errático atribuído ao ordenamento do território nas orgânicas dos governos, que o posicionam umas vezes mais próximo das questões urbanas,

Apesar de alguns impactos positivos, falta continuidade e uma visão integradora de política urbana



outras do desenvolvimento regional, outras ainda da conservação da natureza, ou que o consideram como um domínio de política relativamente autónomo e desligado dos restantes.

Principais medidas

Na evolução das políticas de ordenamento do território e coesão territorial ocorrida nos últimos 15 anos em Portugal, destacam-se cinco problemas particularmente relevantes.

1 • Sistema de planeamento: um edifício inacabado

Em primeiro lugar, o facto de ainda não se ter completado a elaboração dos vários planos previstos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 1998. Passadas duas décadas, prosseguem os esforços para concluir o edifício nacional de planeamento, que começou a ser construído pela base, através da aprovação de planos diretores municipais (da responsabilidade das autarquias), mas que a administração central tarda em enquadrar através dos planos da sua responsabilidade, tanto a nível nacional (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e planos especiais com incidência na orla costeira, áreas protegidas, albufeiras e estuários), como a nível regional (Planos Regionais de Ordenamento do Território). Em 2019, estão ainda três planos regionais de ordenamento do território por aprovar no continente (regiões Norte e Centro e Área Metropolitana de Lisboa).

O Programa de Valorização do Interior coloca a coesão territorial, pela primeira vez, como objetivo principal de um programa nacional

2 • Políticas urbanas: uma preocupação recorrente marcada por descontinuidades

Em segundo lugar, a descontinuidade dos diversos programas de incidência urbana, centrados nas redes de cidades médias, na requalificação ambiental de áreas degradadas, no desenvolvimento integrado de bairros ditos “problemáticos”, na reabilitação de áreas históricas e de algumas periferias, no estímulo à criação de redes urbanas sub-regionais numa ótica de competitividade e internacionalização e, mais recentemente e de forma menos estruturada, no apoio a ações inovadoras nos mais diversos domínios, da mobilidade sustentável à economia circular, à participação dos cidadãos na vida das cidades ou à adaptação às alterações climáticas.

Embora com um impacto globalmente positivo na evolução das cidades portuguesas, estes programas têm-se caracterizado pela sua curta duração, pela descontinuidade de objetivos e, nos últimos anos, pela inexistência de uma visão integradora de política urbana.

3 • Governança territorial: o grande desafio

Em terceiro lugar, a ausência de soluções institucionais que permitam uma melhor coordenação intersectorial, tanto a nível nacional (Conselho de Concertação Territorial, 2014), como entre os níveis nacional e regional (Conselhos de Coordenação Intersectorial em cada uma das 5 regiões do continente) e a nível regional (Conselhos Regionais e dispositivos de governança dos planos regionais de ordenamento do território). Por falta de

vontade política, de capacidade de decisão ou de liderança, os resultados destas soluções institucionais e dispositivos de governança têm ficado bastante aquém do desejado.

4 • Ordenamento do espaço marítimo: uma frente inovadora, mas de costas voltadas para o espaço terrestre

Em quarto lugar, o facto de o alargamento do ordenamento do território ao espaço marítimo (uma medida inovadora de indiscutível mérito) ter sido feito sem garantir a necessária integração entre os sistemas de planeamento de incidência terrestre e marítima, de modo a permitir um desenvolvimento sustentável numa ótica de contínuo terra-mar.

Esta política, que segue uma orientação comunitária, foi concretizada nomeadamente através da aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (2014).

5 • Interior: uma preocupação justa, uma solução perversa?

Em quinto lugar, a relevância política atribuída recentemente aos chamados “territórios de baixa densidade” e, de forma mais específica, ao designado “interior”. Esta importância política começou por se refletir na criação da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2015) – responsável pela elaboração do Programa Nacional para a Coesão Territorial (2016), o qual deu mais tarde lugar ao Programa de Valorização do Interior (2018) – e reforçou-

se posteriormente com a criação da Secretaria de Estado para a Valorização do Interior (2018). Com a Unidade de Missão referida, a coesão territorial surge, pela primeira vez em Portugal, como objetivo principal de um programa nacional. No entanto, este programa centra-se apenas numa parte do território – o “interior” – embora o faça numa ótica nacional, isto é, considerando-o como “um aspeto central do desenvolvimento económico e da coesão territorial” do país.

Principais desafios

Os principais desafios que se colocam às políticas de ordenamento e coesão territorial resultam da conjugação de quatro tipos de fatores: a gravidade alcançada e a prioridade atribuída a velhas e novas questões com impacto ou expressão no território; a influência de agendas externas, internacionais (ONU, OCDE) e sobretudo da UE; a evolução do sistema de planeamento nacional; e, por último, o reconhecimento do papel das políticas de ordenamento e coesão territorial pelos governos e decisores políticos setoriais, bem como por autarcas, atores económicos e cidadãos em geral.

Questões como a evolução das cidades ou da orla costeira, dos incêndios florestais ou da reabilitação urbana, da biodiversidade ou das redes de equipamentos sociais, do papel dos centros urbanos de média dimensão ou das assimetrias regionais, estão hoje incorporadas nas políticas de ordenamento do território e nos seus vários planos. Mas emergiram, entretanto, novas questões, cuja integração nos instrumentos de política existentes é ainda insuficiente ou complexa. Alterações climáticas, despovoamento, habitação, relações urbano-rurais ou impactos da agricultura hipertensiva são alguns dos exemplos mais evidentes.

A influência das agendas externas é muito importante, sobretudo por via de documentos doutrinários da ONU (objetivos de desenvolvimento sustentável, agenda urbana, etc.), de estudos e recomendações da OCDE, de políticas comunitárias com forte impacto territorial (agricultura, ambiente, transportes, etc.) e de mecanis-

mos de replicação voluntária de visões, opções e práticas no âmbito de domínios em que a União Europeia não tem competências formais, como as cidades ou o ordenamento do território. Transversalmente, o debate em curso (OCDE, UE) sobre a necessidade de uma maior territorialização das políticas setoriais e a vontade de se desenvolverem intervenções integradas, multissetoriais e de base territorial, terá igualmente repercussões inevitáveis nas opções dos próximos governos no domínio do ordenamento e coesão territorial.

No que se refere à evolução do sistema de planeamento nacional, os desafios são conhecidos e estruturam-se em torno da capacidade de alcançar quatro objetivos essenciais para aumentar a sua eficácia, eficiência e equidade:

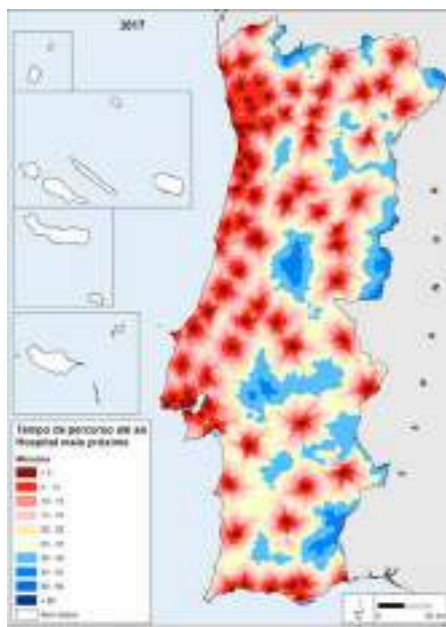
- completar a concretização do sistema previsto na Lei de Bases de 1998;
- ultrapassar a atual complexidade e rigidez da componente reguladora (planos);
- conciliar a componente de regulação com uma visão mais estratégica e prospetiva de desenvolvimento territorial a diferentes escalas geográficas;
- operacionalizar os princípios genéricos que orientam programaticamente as políticas de ordenamento, como o da coesão territorial, ao nível dos instrumentos de regulação (planos) e dos mecanismos de governança territorial (conselhos de concertação e coordenação intersectorial e entre níveis administrativos).

Finalmente, o reconhecimento do papel do ordenamento e coesão territorial para o desenvolvimento do país por decisores políticos (inserção na orgânica dos governos e das autarquias, importância dos modelos de desenvolvimento territorial no desenho de políticas setoriais, etc.), bem como pelos cidadãos e atores económicos (educação, literacia e cultura territorial), constitui uma determinante essencial para a superação efetiva de várias das tensões anteriormente identificadas.

Faz falta uma visão mais estratégica e prospetiva de desenvolvimento territorial a diferentes escalas geográficas

indicador em destaque

Tempo de deslocação até ao hospital mais próximo



Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte de dados: MS; MPI (2017)
http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6julho2018.pdf
(acesso: 29 de março de 2019)

próximos onde esses serviços são prestados é usualmente utilizado como um indicador da componente territorial. Apesar das suas limitações (nem todos os cidadãos podem deslocar-se em veículo próprio ou contar com transporte público), a existência de áreas demasiado distantes desses equipamentos indicia situações de injustiça espacial, ou seja, em que os cidadãos são prejudicados em função do local onde residem.

A figura acima evidencia as áreas mais penalizadas pela distância a que se encontram do equipamento escolhido (hospital), assinaladas a vários tons de azul. São áreas intersticiais ou marginais em relação aos principais centros urbanos, em geral com baixa densidade demográfica e com uma população envelhecida e de fracos recursos económicos. Este tipo de representação cartográfica é essencial para a definição quer de critérios de redefinição das redes de equipamento, quer de medidas de mobilidade específicas ou de acesso virtual aos serviços de interesse geral em causa. A perspetiva de ordenamento do território permite uma visão coerente das diversas redes de serviços de interesse geral e o princípio de coesão territorial possibilita identificar soluções que combatam ou minimizem as situações de injustiça espacial de acordo com o objetivo de que, tendencialmente, ninguém deve ser prejudicado como consequência da área em que reside.

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) foi definido na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) como um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica. O PNPOT define os princípios gerais e as grandes opções de organização do território nacional e estabelece as diretrizes que enquadram a elaboração dos instrumentos de planeamento territorial de nível regional, intermunicipal e municipal, que devem ser levadas em conta na elaboração das políticas sectoriais.


A Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, aprovou o PNPOT, constituído por um Relatório e um Programa de Ação para 2007-2013. O primeiro documento inclui um diagnóstico aprofundado do território nacional. O segundo identifica os 24 principais problemas de ordenamento do território do país, propõe um modelo territorial que constitui um referencial fundamental para a articulação e compatibilização do ordenamento do território com as políticas de desenvolvimento económico e social e com as políticas sectoriais com incidência na organização do território, e apresenta um Programa das Políticas estruturado em torno de 6 objetivos estratégicos. O PNPOT resultou de um processo bastante participado e de uma intensa coordenação interministerial, de modo a garantir a necessária coerência e complementaridade entre diferentes quadros de referência setoriais e temáticos de âmbito nacional.

O Programa de Ação 2007-2013 foi sujeito a uma avaliação em 2013, coordenada pela Direção-Geral do Território (DGT), visando, diretamente, a preparação do novo Programa de Ação 2014-2020 e, indiretamente, a afirmação do PNPOT como um efetivo quadro de referência estratégico para o ciclo de programação comunitária então em preparação para aquele período. Dessa avaliação resultou a identificação das principais condições necessárias para uma programação e implementação de um PNPOT atualizado, eficaz e eficiente.

política em destaque

No âmbito do processo de alteração do PNPOT, em julho de 2018 foi disponibilizado pela DGT um Diagnóstico Territorial e foram aprovados em Conselho de Ministros dois documentos - Estratégia e Modelo Territorial e Uma Agenda para o Território (Programa de Ação) - entretanto enviados à Assembleia da República para discussão e votação. As modificações introduzidas em relação ao PNPOT 2007 refletem as recomendações da avaliação efetuada, um esforço de atualização através da introdução de novos conceitos (capital natural, economia circular, etc.) e do reforço de determinados temas (alterações climáticas, dinâmicas demográficas, etc.), e ainda a adoção de uma abordagem mais sistémica, estratégica e prospetiva.

Este instrumento de política merece ser realçado pelo seu valor estratégico, ao disponibilizar um referencial de base comum e partilhável pelas várias áreas de política com incidência territorial, pelo modo como foi construído (incorporação dos resultados da avaliação do PNPOT 2007, diagnósticos com envolvimento de universidades e diferentes serviços da administração, participação pública, coordenação interministerial) e pelos sinais de articulação com outros documentos estratégicos para o desenvolvimento futuro do país, como o Programa Nacional de Investimentos (PNI2030) e a Estratégia Portugal 2030.



O confronto de propostas e programas políticos ganha se assentar na partilha de diagnósticos, na monitorização do que existe e na avaliação das decisões tomadas anteriormente. Promover esta base de entendimento é um dos contributos que pode ser dado pela academia.

Por altura do debate do Estado da Nação, o IPPS-ISCTE passará a publicar, anualmente, um relatório escrito por especialistas – O Estado da Nação e as Políticas Públicas. Um relatório que é um contributo para um debate mais informado sobre os desafios que se colocam às diversas áreas de políticas em Portugal, potenciando, assim, uma discussão no espaço público, ao mesmo tempo, mais elucidada e produtiva.

Com o apoio de:

 **Caixa Geral de Depósitos**